Auszüge aus Doktor-Dissertationen
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Göttingen
Jahrgang 1924

Reichsgewerbepolizeirecht:

„Der Gewerbepolizeibegriff der Reichsgewerbeordnung"

von

cand. jur. Paulheinz Diedrich
Lennep Rhld.

Gutachter: Geheimer Justizrat Professor Dr. Schoen

BIBLIOTHEEK RIJKS UNIV. LEIDEN

Ueberſicht über die Abhandlung

Einleitung: Gegenſtand der Unterſuchung.

I. Kapitel: Der Polizeibegriff und ſeine hiſtoriſche Entwicklung bis zum Beginn des 20. Jahrhunderts.

§ 1. Überblick über die rechtsgeſchichtliche Entwicklung des Begriffs „Polizei“ von der Entſtehung bis zur jüngſten Zeit.

§ 2. Die Formulierung des Begriffs der Polizei und ſeine rechtliche Grundlage.

II. Kapitel: Die Gewerbegeſetzgebung in ihrer hiſtoriſchen Entwicklung und die Feſtſtellung des Gewerbepolizeibegriffs in Theorie und Praxis.

1. Abſchnitt:

§ 1. Die geſetzliche Regelung des Gewerbeweſens in der deutſchen Rechtsgeſchichte.

§ 2. Die rechtliche Umgrenzung der Gewerbefreiheit.

§ 3. Der Gewerbebetrieb.

A. Der ſtehende Gewerbebetrieb:

1. Gewerbe, zu deren Betriebseröffnung nur die Anzeige notwendig iſt.
2. Gewerbe, die der Genehmigung bedürfen:
   a) Gewerbliche Anlagen,
   b) Gewerbetreibende.

B. Der Gewerbebetrieb im Umherziehen.

C. Der ambulante Gewerbebetrieb.

§ 4. Die gewerbepolizeirechtliche Stellung der Perſonen nach der RGO.:

1. Selbſtändige Gewerbetreibende.
2. Stellvertreter der Gewerbetreibenden.
3. Gewerbliche Arbeiter.
4. Perſonenvereinigungen bezw. gewerbliche Verbände.
5. Handelsreiſende.

§ 5. Titel V RGO.: Taxen.

a) Die polizeilichen Höchſtpreiſe.

b) Weitere beſchränkende Polizeimaßnahmen.

§ 6. Das gewerbliche Arbeitsverhältnis:
1. Einzelne gewerbepolizeiliche Vorschriften der RGO.
2. Das Verhältnis des Kinderschutzgesetzes vom 30. März 1903 zur RGO.
§ 7. Die Regelung des Meß- und Marktverkehrs.

2. Abschnitt:

§ 8. Die einzelnen Erteilungsformen von Gewerbeberechtigungen.
§ 9. Die Betätigung der Gewerbepolizei auf dem Gebiete der Wohlfahrt.
§ 10. Die Förderung der Gewerbe durch die Gewerbepolizei.
III. Kapitel: Das Ergebnis der Untersuchung.
Schlußbetrachtung.

Anhang:

Literaturübersicht.
Erklärungsverzeichnis der gebrauchten Abkürzungen.

Die Bearbeitung des Problems wurde angeregt durch die Abhandlung Rasches „Der Polizeibegriff im heutigen preußischen Recht“ und die von K. L. Schecher neu bearbeiteten Ausführungen Max v. Seydels über „Das Gewerbepolizeirecht des Deutschen Reiches“. Das Gewerberecht hat durch die Gesetzgebung im Laufe der Zeit eine tiefgreifende Umänderung erfahren, Literatur und Rechtsprechung haben eine Fülle von theoretischem und praktischem Auslegungsmaterial gebracht. Infolgedessen haben wir versucht, für das Gewerberecht den Polizeibegriff, wie er sich im Rahmen der Reichsgewerbeordnung darstellt, einer näheren Betrachtung zu unterziehen, zu entwickeln und festzustellen, wobei wir uns nicht darauf beschränkten, die Theorie des Polizeibegriffs in der Gesetzgebung zu untersuchen, sondern auch die Ergebnisse der Praxis zu berücksichtigen. Im ersten Kapitel sahen wir unsere Aufgabe, auf das Wesen des Polizeibegriffs im allgemeinen einzugehen und seine Stellung in den einzelnen Sphären der Rechtsgeschichte darzulegen. Diesen Ausführungen schließen sich im zweiten Kapitel die Erörternugen über die historische Entwicklung des Gewerbepolizeibegriffs an, und wie dieser sich — der Gesetzgebung und den Beobachtungen und Erfahrungen der Praxis zufolge — abgrenzt. Schließlich haben wir im dritten Kapitel den Versuch unternommen, den wissenschaftlich seither noch nicht klargestellten Gewerbepolizeibegriff unter strengster Anlehnung an das in der Reichsgewerbeordnung niedergelegte positive Recht festzustellen.

Die Tätigkeit des modernen Staates entwickelte sich im Zeitalter der Renaissance. Anschließend an Aristoteles, der unter πολιτεια die geordnete Staatsgewalt verstand, erfaßte man unter Polizei alles Tun und Treiben der weltlichen — im Gegensatz zur kirchlichen — Obrigkeit, und die Reichs-

polizeiordnungen, die Verwaltungsgesetze verbreiteten sich über alle möglichen Gegenstände des inneren Staatslebens. Der konfessionelle geschlossene Staat der Reformationszeit, der Dreißigjährige Krieg trugen zu dem großen Prozesse der Umbildung des mittelalterlichen Staates zum modernen bei, den die absolute Monarchie vollzog, dadurch, daß sie auf den zertretenen Rechten der ständischen Ordnung ihren neuen Staatsbau aufrichtete und die Staatstätigkeiten neu formulierte. Im 17. und 18. Jahrhundert entwickelten sich die Einzelgebiete der Verwaltung, die man auch im 20. Jahrhundert den verwaltungsrechtlichen Systemen zugrunde zu legen pflegt: Auswärtige Angelegenheiten, Heer, Justiz, Finanzen, Kirchen- und Schulangelegenheiten und Polizei. Die historische Entwicklung hatte es dabei mit sich gebracht, daß eine Bestimmung des Wesens der Polizei nur in negativer Richtung erfolgen konnte, und zwar war Polizei alle Staatstätigkeit, die keinem der erwähnten besonderen Verwaltungsgebiete angehörte. Diese polizeiliche Staatstätigkeit stellt sich in negativer und positiver Weise dar, nämlich: als Sicherheitspolizei — indem sie Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abwehrte und damit für deren Aufrechterhaltung sorgte —, als Wohlfahrtspolizei — indem sie auf diesem Boden eine pflegende Kulturtätigkeit des Staates im Interesse der öffentlichen Wohlfahrt entwickelte. Jedoch beweist die Geschichte des Polizeibegriffes, daß man die Polizei auf die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beschränkte, wie es namentlich durch den § 10 II 17 ALR. geschehen ist. Im 19. Jahrhundert bezeichnete man die bisherige Wohlfahrtspolizei als Pflege und das ganze Gebiet: Polizei und Pflege als dasjenige der inneren Verwaltung. Demzufolge vermag man das Wesen der inneren Verwaltung des 20. Jahrhunderts nur negativ zu erfassen und als solches die Staatstätigkeiten anzusehen, die keinem der besonderen Verwaltungsgebiete angehören. Damit soll keineswegs die Behauptung aufgestellt werden, daß diese innere Verwaltung sich in Polizei und Pflege scheidet; denn alle pflegende Staatstätigkeit ist nur möglich auf der Grundlage der Polizei, nachdem durch diese die Beeinträchtigungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abgewehrt sind. Demgemäß durchzieht die Po-

lizei alle Zweige der inneren Staatsverwaltung, die auch das Gewerbewesen in sich schließt. Ihrer geschichtlichen Entwicklung zufolge ist die Polizei eine besondere Tätigkeitsart der inneren Verwaltung; jede in anderen Verwaltungsgebieten ausgeübte Tätigkeit gehört nicht zur Polizei, und sie kann sich hier nicht ohne besondere gesetzliche Ermächtigung betätigen. Auf dem Gebiete der Polizei ist die Behörde auf Grund allgemein gehaltener Ermächtigungsklauseln zum Eingreifen durch Erlaß von Verordnungen und Verfügungen berechtigt, auf dem Gebiete der Pflege bedarf es dagegen stets einer besonderen gesetzlichen Grundlage, um den Eingriff mit Zwangsmitteln zu rechtfertigen.

Im Verlaufe der Rechtsgeschichte hat die Polizei in Theorie und Praxis verschiedene Bedeutung gehabt, und ihr Machtbereich ist in der mannigfachsten Weise abgegrenzt worden. Der Inhalt des Polizeibegriffs änderte sich nach den jeweiligen Zeitauffassungen, überlebte und erneuerte sich in seinem Aufbau, während die Staatstätigkeit der Polizei als solche durch alle Jahrhunderte in alter Unvergänglichkeit über den Kirchhöfen der Zeit schimmert. Die Umgrenzung der Polizei ist ein sich ewig veränderndes Gebiet, welches durch die Auffassung über den Zweck des Staates wesentlich beeinflußt wird; denn mit der Verengerung oder Erweiterung des Staatszweckes müssen auch der Polizei engere oder weitere Grenzen gezogen werden. Deshalb vermag die Rechtswissenschaft niemals eine Polizeidefinition unter dem Gesichtspunkte und in der Absicht zu formulieren, daß diese jetzt und für alle Zeiten gültig und bindend sei — selbst nicht auf die Gefahr der Rechtsunsicherheit hin. Allerdings kann die Praxis nicht so leicht einen einmal festgelegten Begriff fallen lassen; die einmal aufgestellten Prinzipien müssen eine gewisse Beständigkeit zeigen, im Interesse der Rechtssicherheit und der Verwaltungsbehörden.

Im modernen Kulturstaate gehen die Ansichten und Auffassungen über Begriff, Umfang und Grenzen der Polizei auseinander, deren Mittelpunkt der alte Gegensatz von Gefahrenabwehr und Wohlfahrtsförderung bildet, und die jedoch in ihrer überwiegenden Mehrheit dem § 10 II 17 ALR. entsprießen. Wird unter Polizei die auf dem Gebiete der inneren

Verwaltung sich betätigende, durch Zwang wirkende Gewalt verstanden, so kann man zunächst zwei Begriffe von Sicherheitspolizei unterscheiden. Eine verbreitete Lehre erfaßt unter Sicherheitspolizei nur jene Tätigkeit, welche zur Gefahrenabwehr und Ordnungsbewahrung dient (Sicherheits- und Ordnungspolizei); dieser steht die Polizeibetätigung zur Wohlfahrtsförderung gegenüber (Wohlfahrtspolizei). Diese Polizei bezeichnet man als Sicherheitspolizei im älteren Sinne, weil nicht weiter nach den Interessen, denen die Gefahr droht, und den Quellen, von denen sie ausgeht, unterschieden wird. Die Wissenschaft hat auf Grund neuerer Gesetze einen engeren Sicherheitspolizeibegriff konstruiert, der nach ziemlich übereinstimmender Ansicht nur die Gefahrenabwehr der Rechtsordnung in sich schließt, den man auch als Rechts- bezw. Rechtssicherheitspolizei bezeichnet, zu welcher die Verwaltungspolizei — nicht etwa die Wohlfahrtspolizei, obwohl dieser Begriff sich z. B. in § 6 des preußischen Polizeikostengesetzes vom 20. April 1892 findet — das Pendant darstellt. Die Verwaltungspolizei umfaßt die gesamte Polizeitätigkeit der einzelnen Interessengebiete der inneren Verwaltung in gefahrabwehrender oder wohlfahrtsfördernder Weise, während die Polizei des vorbeugenden Rechtsschutzes (vorbeugende Rechtssicherheitspolizei) sozusagen die allgemeine Vorbedingung für die Verfolgung besonderer Interessen durch die Verwaltung bildet. Nach der heutigen Rechtslage sind der Polizei alle Gebiete und alle Zwecke der inneren Verwaltung zuzuweisen, und sie ist nur befugt, innerhalb der durch Gesetz oder dem Gesetz gleichstehende Rechtsnormen festumschriebenen Grenzen ihre Tätigkeit auszuüben. Einen Beitrag zu der Streitfrage über das Wesen der Polizei zu liefern, ist nicht unsere Absicht, denn eine Entscheidung für oder gegen die einzelnen aufgestellten Polizeibegriffe und die sich daraus ergebenden Lehren ist für unsere Untersuchung nicht ausschlaggebend; ebenso ist es nicht wesentlich, ob der herrschende Polizeibegriff auf Gesetz oder Gewohnheitsrecht beruht. Dem Inhalt, nicht der Form nach, hat sich der Polizeibegriff geändert; um das unter Umständen sich scharf heraushebende Mißverhältnis zwischen Form und Inhalt auszugleichen, sind die entsprechenden Ermächtigungen in Spezialgesetzen gegeben. Wir haben

lediglich versucht — ausgehend von einem allgemeinen Polizeibegriff —, den besonderen der Gewerbepolizei auf Grund der Bestimmungen der RGO. zu finden. Unserer Betrachtung haben wir den von Rasche formulierten Polizeibegriff zugrunde gelegt, der u. E. der neuesten Entwicklung gerecht wird und der Wahrheit am nächsten kommt. Demzufolge dürfen wir diejenigen obrigkeitlichen Tätigkeiten polizeiliche nennen, „welche auf dem Gebiet und für die Zwecke der inneren Staatsverwaltung auf Grund der allgemeinen Gehorsamspflicht die Freiheit der Untertanen beschränken, aufrecht erhalten oder erweitern, und bei denen die zuständigen Behörden unmittelbar und selbst die Anordnungen zur zwangsweisen Durchführung ihrer Maßregeln treffen können.“

Aus dem allgemeinen Begriff der Polizei entwickelt sich als oberster Grundsatz ihrer gesamten Tätigkeit, daß der Staat in allen Fällen, wo es die Interessen sowohl des Einzelnen wie der Gesamtheit erheischen, einzugreifen hat. Betrachtet man die einzelnen Gegenstände der polizeilichen Tätigkeit näher, so wird diese unter ganz verschiedenen Gesichtspunkten in Anspruch genommen; daher ist das Tätigkeitsgebiet außerordentlich umfangreich. Einer der größten Wirkungskreise, in dem sich Polizeitätigkeit entfalten kann, ist das Gebiet des Gewerberechts. Hinsichtlich der Individualfreiheit auf gewerblichem Gebiete, der freien Betätigung der wirtschaftlichen Kräfte erfolgt die Einschränkung durch die RGO., welche die Grundlage des heutigen Reichsgewerbepolizeirechts bildet. Die in der RGO. zusammengestellten Vorschriften bilden kein System des positiven deutschen Gewerberechts, denn dazu gehört außer den zahlreichen Gebieten, die in Spezialgesetzen geregelt werden, auch das jetzt in der Entwicklung und Ausgestaltung begriffene deutsche Arbeitsrecht. Die polizeiliche Tätigkeit, die sich in dieser Richtung entfaltet, erfaßt man unter dem Sammelbegriff „Gewerbepolizei“. Sie erstreckt sich auf die allgemeinen Grundlagen, auf die Betriebe, Meß- und Marktverkehr, Erlaß von Taxen, die Organisation — insbesondere des Handwerks —, Arbeiterschutz, Arbeitsvertrag, Lohnzahlung. Wahrgenommen wird die Gewerbepolizei durch die Ortspolizeibehörden, sowie durch die unteren und höheren Verwaltungsbehörden. Die gesetz-

liche Regelung des Gewerbewesens ist eine wechselnde gewesen; immerhin zeigt sich dabei ein gewisser gesetzmäßiger Verlauf, so daß wir die heutige Entwicklung als das natürliche Resultat eines historischen Prozesses und die heutige Ordnung dieser Dinge als das oberste Glied einer Kette ansehen können, in der die Zeit Ring an Ring gefügt hat. Die Sphäre des 20. Jahrhunderts hat auch im Bereiche des Gewerberechts tiefgreifende Veränderungen vorgenommen. Demgemäß hat die neuere Gesetzgebung die RGO. auf vielen Gebieten umgestaltet und durch Neuschöpfungen ergänzt. Diese Neugestaltung der Dinge, die auch in Art. 151, 156, 157, 159, 160, 163 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 ihren Niederschlag gefunden hat, wird ebenfalls auf dem Gebiete des Gewerbepolizeirechts erhebliche Umwälzungen zur Folge haben. Daher wird die Rechtswissenschaft einen Gewerbepolizeibegriff nicht aufstellen können, ohne genügende Berücksichtigung dieser Tatsachen. Die hauptsächlichste Rechtsquelle der Gewerbepolizei ist die Reichsgewerbeordnung, die auch für unsere Darstellung die Grundlage ist. Aus der RGO. einen Gewerbepolizeibegriff herauszuschälen, darin erblickten wir unsere Aufgabe, deren Ergebnis zum weiteren Ausbau des Problems dienen möge.

Grundsatz des modernen Staates ist: Freiheit der Gewerbetätigkeit des Einzelnen, soweit nicht das öffentliche Interesse eine Beschränkung dieser Freiheit notwendig erscheinen läßt. Der Zweck des in der RGO. proklamierten Grundsatzes der Gewerbefreiheit ist die möglichst unbehinderte Entfaltung der privatrechtlichen Handlungsfähigkeit auf gewerblichem Gebiete; jedermann darf jedes Gewerbe betreiben, soweit die RGO. nicht Ausnahmen oder Beschränkungen selbst zuläßt oder vorschreibt. Die Wahrnehmung des öffentlichen Interesses gegenüber der Gewerbefreiheit geschieht durch Verwaltungsorgane. Dadurch entsteht eine obrigkeitliche Tätigkeit auf dem Gebiete der inneren Verwaltung, die sich in ihrer Ausübung evtl. des Zwanges bedient und den Gegensatz zur freien Betätigung der gewerblichen Kräfte bildet: die Gewerbepolizei. Auch den Gewerbetreibenden gegenüber soll die Polizei die ihrem Schutze anvertrauten öffentlichen Interessen zur Geltung bringen; ebenso wie für jeden anderen Staats-

bürger besteht auch für die Gewerbetreibenden die Pflicht, daß sie die „gute Ordnung des Gemeinwesens“ nicht stören. Bei der gewerblichen Tätigkeit gibt es ebenfalls eine Pflicht der Selbstbeschränkung hinsichtlich des Zusammenlebens in der Gesamtheit, in der Staatsgemeinschaft. Diese Pflicht muß die öffentliche Gewalt unter Umständen — falls sie nicht anerkannt oder beachtet wird —, erzwingen können. Für den erforderlichen Zwang bilden die rechtliche Basis die örtlichen und allgemeinen Bestimmungen, welche die Polizeiorgane zur Erfüllung ihrer Aufgaben ermächtigen, wodurch „die sittliche Nichtstörungspflicht rechtlichen Inhalt erhält und zur Berufspflicht des Gewerbetreibenden wird.“ Nur über die persönliche Zulassung zum Gewerbebetriebe trifft § 1 RGO. eine allgemeine Bestimmung; die Regelung der Zulassung und die Ordnung der Ausübung des Gewerbebetriebes wird hier grundlegend normiert. Die Polizeibehörden sind jedoch keineswegs dadurch gehindert, im Rahmen ihrer landesgesetzlichen Befugnisse die Ausübung der Gewerbe zu regeln. Selbstverständliche Voraussetzung für die Zulässigkeit der Beschränkung der Gewerbeausübung ist, daß die polizeilichen Anordnungen auf gesetzlicher Grundlage beruhen. Ferner dürfen die Beschränkungen nicht im Widerspruch zum Reichsrecht stehen, insonderheit nicht den Vorschriften der RGO. widersprechen und keinesfalls das zur Erfolgsicherung notwendige Maß überschreiten. So sind denn einerseits Beschränkungen zu unterscheiden, die jede menschliche Privatbetätigung nach bestimmten sachlichen Gesichtspunkten begrenzen, und andererseits solche, die einen Gewerbebetrieb bedingen, und das Gewerbewesen in irgend einem Punkte polizeilich regeln, also nur die Tätigkeit in einem Gewerbebetrieb berühren. Die sich in der letztgenannten Richtung bewegenden Vorschriften erfassen wir als gewerbepolizeiliche bezw. rein gewerbepolizeiliche, während wir diejenigen Bestimmungen, die einen Gewerbebetrieb nicht unmittelbar voraussetzen — obwohl sie sich in ihrer tatsächlichen Wirkung als Eingriffe in den gewerblichen Betrieb darstellen können —, als allgemeinpolizeiliche Vorschriften zusammenfassen. Ausdrücklich ist aber hervorzuheben, daß es keineswegs einen Gegensatz zwischen gewerbepolizeilichen und allgemeinpolizeilichen Maßnahmen gibt.

Versuchen wir nun einen Gewerbepolizeibegriff aufzustellen, wie er sich aus der RGO. herauskristallisiert, so ist vorerst noch festzustellen, daß nicht nur Polizeiorgane, sondern auch Verwaltungsbehörden, welche in diesem Zusammenhange als Hilfsorgane der Polizei anzusprechen sind, auf dem Gebiete des Reichsgewerbepolizeirechts polizeiliche Tätigkeit ausüben und im Besitze polizeilicher Befugnisse und Rechte sind. Alle obrigkeitliche Tätigkeit, die sich im Rahmen der RGO. auf gewerblichem Gebiete entfaltet — mag dieses nun durch Polizeiorgane oder andere Verwaltungsbehörden geschelen — bezeichnen wir als Gewerbepolizei. Jede polizeiliche Betätigung, welche dem Gewerberecht zufolge stattfindet und sich in dieser Richtung bewegt, ist Gewerbepolizei. Die RGO. ist die hauptsächlichste Rechtsquelle und enthält die Ermächtigungen für die Gewerbepolizei; sie zieht als positives Recht den Aufgabenkreis. Um die Grenze der Gewerbepolizeigewalt auf den einzelnen Gebieten feststellen und hieraus dann den Begriff der Gewerbepolizei entwickeln zu können, mußten wir die einzelnen gesetzlichen Bestimmungen der RGO. behandeln und sie auf ihre Ermächtigungen hin prüfen.

Durch den Grundsatz der Gewerbefreiheit wird die Zulassung zum Gewerbebetrieb geregelt; Ausnahmen in dieser Hinsicht durch Untersagung des Gewerbebetriebes zu schaffen, bleiben der Gewerbepolizei vorbehalten. Die Ausübung des Gewerbes ist ebenfalls grundsätzlich frei; in anderer Weise als die RGO. vorschreibt, darf sie von der Gewerbepolizei nicht beschränkt werden. Infolgedessen sind Maßnahmen, welche auf eine polizeiliche Regelung des Gewerbebetriebes hinzielen, unzulässig. Soweit nicht dadurch die freie Zulassung zum Gewerbebetrieb illusorisch gemacht wird, unterliegt die Art der Ausübung selbstredend den allgemeinen Polizeibestimmungen. Die Ausübung des zugelassenen Gewerbes kann aus anderen als gewerbepolizeilichen Motiven, z. B. aus Gründen der öffentlichen Sicherheit, Bau-, Straßen-, Wasserpolizei usw. eingeschränkt werden. Diesen Beschränkungen über die Gewerbeausübung stehen diejenigen Einschränkungen gegenüber, welche die RGO. entweder selbst begründet oder ihre Feststellung hinsichtlich bestimmter Gewerbe dem Landesrecht zuweist oder schließlich im Rahmen des § 144 Abs. 1 RGO.

möglich sind. Die RGO. gibt der Gewerbepolizei das Recht zur Betätigung gegenüber den einzelnen Gewerbebetrieben, den gewerbetreibenden Personen, dem Taxwesen, der Organisation der gewerblichen Verbände, dem Meß- und Marktverkehr. In diesen Grenzen kann die Gewerbepolizei Beschränkungen der Gewerbefreiheit in der verschiedensten Weise aufrecht erhalten, erweitern oder beseitigen. Die durch die RGO. normierten gewerbepolizeilichen Befugnisse sind entweder ausdrücklich gesetzlich festgelegt oder aber dem freien Ermessen überlassen. Die Einwirkung auf die einzelnen Gebiete ist verschieden, je nachdem z. B. ein stehendes Gewerbe, ein Gewerbebetrieb im Umherziehen oder ein ambulanter Gewerbebetrieb in Frage kommt oder ob selbständige Gewerbetreibende, Stellvertreter derselben, gewerbliche Arbeiter, Personenvereinigungen oder Handelsreisende den Anlaß dazu geben. Die Gewerbepolizei vermag den Gewerbebetrieb dauernd oder zeitweilig zu untersagen, die Berechtigung zur Gewerbeausübung für immer oder vorübergehend zu entziehen und zu versagen. Sie ist in der Lage, endgültige Verbote, Verbote mit Erlaubnisvorbehalt zu erlassen und Erlaubniserteilungen vorzunehmen oder Erlaubniserteilungen unter Ergänzung durch Nebenbestimmungen zu gewähren und Erlaubniserteilungen zurückzunehmen. Stets muß sie sich dabei allerdings bewußt sein, daß sie subjektive Rechte nicht beschränken oder vernichten darf oder begründen kann. Die Erlaubnis der Verteilung einer neuen Willensmacht liegt nicht im Machtbereich der Gewerbepolizei, sie kann nur gestatten, daß die natürlichen Fähigkeiten nach einer neuen Richtung hin gebraucht werden dürfen. Grundsätzlich darf sie in ihren Anforderungen nie über das durch die RGO. und das öffentliche Interesse gebotene Maß hinausgehen; was an sich erlaubt ist, darf sie nicht verbieten, um dadurch der Polizei die allgemeinen Aufgaben zu erleichtern. Abweichend von diesem Grundsatze gestattet § 33 RGO. die Versagung der Schankkonzessionen, wenn die Lage einer Wirtschaft die polizeiliche Ueberwachung erschweren würde. Die Gewerbepolizei hat die Ausübung der Gewerbe im Sinne der RGO. zu überwachen und zu regeln, wozu ihr in den §§ 35 und 53 RGO. die Befugnis beigelegt ist, im Klagewege Konzessionen usw. zum Erlöschen zu bringen

und die Untersagung gewisser nichtkonzessionspflichtiger Gewerbe gegenüber den betreffenden Gewerbetreibenden durchzusetzen. Ohne Rücksicht darauf, ob damit Sicherheits-, baupolizeiliche oder ähnliche Zwecke verfolgt werden, gehören alle diese Klagen zum Machtbereich der Gewerbepolizei. Durch die gewerbliche Regelung wird die allgemeine Aufgabe der Polizei zur Ueberwachung der Gewerbe, um Gefahren und Nachteile für das Publikum zu vermeiden, nicht ausgeschlossen.

Bei ihrer Betätigung ist die Gewerbepolizei nicht nur auf die Gefahrenabwehr und die Aufrechterhaltung der Gewerbeordnung im öffentlichen Interesse beschränkt; sie kann ihrer Tätigkeit auch die Wohlfahrt im öffentlichen Interesse zugrunde legen. Die RGO. enthält eine ganze Anzahl von Bestimmungen, welche die Gewerbepolizei keineswegs auf ein rein negatives Wirken beschränken, sondern ihr auch das Recht geben, positive Anordnungen zu treffen. Es finden sich eine Reihe polizeilicher Ermächtigungen, die in den Aufgabenkreis der Wohlfahrtspflege hinübergreifen, die über das sicherheitspolizeiliche Gebiet hinausgehen und wohlfahrtspolizeilichen Charakter haben, so z. B. § 32 Abs. 2, § 60 a mit § 55 Ziff. 4, § 57 Ziff. 5 mit § 55 Ziff. 4, § 57 b Ziff. 4, § 56 c, § 70, § 45, § 100. Demgemäß ist die Gewerbepolizei eine Tätigkeit der inneren Verwaltung, welche sich als Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei darstellt. Die Aufgabe des Kulturstaates des 20. Jahrhunderts ist nicht auf den Schutz der Oeffentlichkeit und Ordnung beschränkt, sondern erstreckt sich auf die Förderung der Volkswohlfahrt und Kultur. Wenn die herrschende Meinung in Theorie und Praxis bei der Abgrenzung für das Amt der Polizei ihm nur die Abwehr von Störungen der guten Ordnung und Sicherheit innerhalb der staatlichen Gesellschaft zu- und jegliche Betätigung wohlfahrtlicher Natur abspricht, so umfaßt eine aus solchen Momenten konstruierte Definition des Polizeibegriffs keineswegs auch die polizeilichen Befugnisse, die sich aus den Spezialgesetzen des Polizeirechts — insbesondere der RGO. — ergeben. Zur allgemeinen Illustration der Betätigung der Gewerbepolizei auf dem Gebiete der Wohlfahrt sei hier folgendes ausgeführt: Ihren Anordnungen und Maßnahmen, welche die Gewerbepolizei zufolge der RGO. bewirkt, legt sie mehr wohlfahrtspolizeiliche

als sicherheitspolizeiliche Ueberlegungen zugrunde, so insbesondere bei der Erteilung von Berechtigungen bestimmter Gewerbe, wobei die Objekte des Wohlfahrtsinteresses in den einzelnen Fällen verschieden sind, ferner bei der Aufstellung von Beschränkungen in der Ausübung bestimmter Gewerbe. Auf dem Gebiete des Arbeiterschutzes, für das die RGO. meist Grundsätze aufstellt und der Polizei die Einzelausführung überläßt (so in § 120 d RGO.), wird die Gewerbepolizei ebenfalls in wohlfahrtspolizeilicher Richtung tätig und kann sich eventuell nur von wohlfahrtspolizeilichen Gesichtspunkten leiten lassen (z. B. § 120 b Abs. 3; § 129, § 129 a RGO.). Wohlfahrtspolizeiliche Funktionen kann die Gewerbepolizei bei der Bildung gewerblicher Verbände ausüben, jedoch nur bei solchen, deren Organisation nicht im öffentlichen Sicherheitsinteresse eingerichtet wird, sondern deren Ziele auf das Gebiet der Wohlfahrt sowohl des einzelnen wie der Gesamtheit hinübergreifen. Allerdings darf die Gewerbepolizei bei ihrer Wohlfahrtsbetätigung keine pflegende Tätigkeit ausüben; die Maßnahmen, die sie aus Gründen der Wohlfahrt trifft, sind polizeiliche, da sie durch Befehl und Zwang durchgeführt werden können. Deshalb bezeichnet man diese nicht als wohlfahrtspflegende, sondern als wohlfahrtspolizeiliche Anordnungen, und die Tätigkeit in dieser Richtung, für welche die RGO. die erforderliche Grundlage im positiven Recht gibt, ist Wohlfahrtspolizei. In engem Zusammenhang damit steht die Frage, inwieweit von der Gewerbepolizei eine Gewerbeförderung bewirkt wird. Die Förderung der Gewerbe gehört im allgemeinen dem Betätigungsgebiet der Wohlfahrtspflege an und nicht dem Operationskreis der Polizei. Jedoch kann die Polizei „Verbote erlassen im Interesse der nachteilhemmenden und nachteilbeseitigenden Kräfte; sie darf sehr wohl im Interesse einer Förderung einschreiten, sofern das Endziel nicht hinausreicht über den Nullpunkt.“ Zwar enthält die RGO. keine Bestimmung, welche der Gewerbepolizei ausdrücklich das Recht verleiht, gewerbefördernd zu wirken, jedoch gibt sie ihr die Ermächtigung zu wohlfahrtspolizeilichen Befugnissen. Damit wird einer Gewerbeförderung durch den staatlichen Polizeiorganismus stattgegeben. Alle Maßnahmen der Gewerbepolizei, welche auf

wohlfahrtlichen Erwägungen beruhen, sind gleichzeitig gewerbefördernde Maßregeln. In erster Linie schließt die wohlfahrtspolizeiliche Tätigkeit der Gewerbepolizei auf den Gebieten der Berechtigungserteilung, der Aufstellung von Ausübungsbeschränkungen, des Arbeiterschutzes, der gewerblichen Körperschaften zugleich eine Betätigung in sich, welche der Förderung der Gewerbe dient. Jedoch wirken die Funktionen sicherheitspolizeilicher Art ohne Zweifel ebenfalls gewerbefördernd. Während die erstgenannten Ermächtigungen infolge ihrer wohlfahrtlichen Tendenz auf eine direkte Gewerbeförderung hinauslaufen, geschieht die Förderung der Gewerbe durch die letztgenannten Befugnisse auf indirektem Wege.

Die Sphäre des 20. Jahrhunderts hat im Bereiche des Gewerberechts tiefgreifende Veränderungen vorgenommen, wie bereits oben erwähnt wurde; diese Neugestaltung und Umänderung der Verhältnisse wird nicht ohne Einfluß auf das Gewerbepolizeirecht bleiben. Deshalb läßt sich ein Gewerbepolizeibegriff ohne Berücksichtigung der im Bereiche des Gewerberechts vorgenommenen Veränderungen und der zahlreichen Gebiete, die in Spezialgesetzen geregelt sind, nicht aufstellen. Ueber den Begriff der Gewerbepolizei der Reichsgewerbeordnung können wir als Ergebnis unserer Untersuchung feststellen:

Gewerbepolizei ist jede obrigkeitliche Tätigkeit, die sich im Interesse der Gesamtheit und der Gewerbetreibenden auf dem Gebiete des Gewerberechts und für die Zwecke der staatlichen Gewerbeverwaltung im Rahmen der Reichsgewerbeordnung entfaltet, der allgemeinen Gehorsamspflicht zufolge die Gewerbefreiheit aufrecht erhält oder beschränkt und selbst Maßnahmen zur Durchführung ihrer Anordnungen mittels Zwangs bewirken kann.

GERMANIA, ACT.-GES.
BUCH- u. KUNSTDRUCKEREI
BERLIN C 2.